"Was heißt eigentlich: Grundgesetz ?"

Rede des Abgeordneten Carlo Schmid
im Parlamentarischen Rat, 8. September 1948

[aufgezeichnet in «Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle» Band 9, herausgegeben vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv, Harald Boldt Verlag im R. Oldenbourg Verlag, München 1996, Seite 20 ff. (im Archiv des Bundestages stehen die Protokolle gebunden im Büro von Günther J. Weller)]

Abg. **Dr. SCHMID (SPD):** Meine Damen und Herren! Gestatten Sie mir vor dem Eintreten in die eigentlichen Ausführungen, die ich Ihnen zu unterbreiten habe, einige wenige Worte zur Methode meiner Darlegungen. Sie sind nötig, weil vielleicht ein Teil der Zuhörer finden möchte, daß meine Ausführungen, zu Beginn wenigstens, lediglich die Ausführung von Theorien darstellen. Es handelt sich hier nicht darum zu theoretisieren; aber es handelt sich darum, so wie der Ingenieur, der mit Rechenschieber und Logarithmentafel umzugehen hat, gelegentlich einmal sein Physikbuch hervorholt, um den Ort seines Wirkens im System der Mechanik genau festzustellen, einmal zu sehen, in welchen Bereichen wir uns denn eigentlich zu bewegen haben. Theorie ist ja kein müßiger Zeitvertreib, sondern manchmal der einzige Weg, komplexe Verhältnisse zu klären, und manchmal die einzige Möglichkeit, sicher des Weges zu gehen, die einzige Möglichkeit, die Lage des archimedischen Punktes zu definieren, an dem

wir den Hebel unserer politischen Aktivität anzusetzen haben. Nur durch eine klare Erkenntnis dessen, was ist, können wir uns die Rechnungsgrundlagen verschaffen, deren wir bedürfen werden, um richtig zu handeln. Der Versuch, einen Tatbestand in allen seinen Bezügen denkend zu erfassen, ist die einzige Methode, die es einem ermöglicht, sich so zu entscheiden, daß die Entscheidung auch verantwortet werden kann.

Meine Damen und Herren! Worum handelt es sich denn eigentlich bei dem Geschäft, das wir hier zu bewältigen haben? Was heißt denn: «Parlamentarischer Rat» ? Was heißt denn: «Grundgesetz"? Wenn in einem souveränen Staat das Volk eine verfassunggebende Nationalversammlung einberuft, ist deren Aufgabe klar und braucht nicht weiter diskutiert zu werden: Sie hat eine Verfassung zu schaffen.

Was heißt aber «Verfassung"? Eine Verfassung ist die Gesamtentscheidung eines freien Volkes über die Formen und die Inhalte seiner politischen Existenz.

Eine solche Verfassung ist dann die Grundnorm des Staates. Sie bestimmt in letzter Instanz ohne auf einen Dritten zurückgeführt zu werden brauchen, die Abgrenzung der Hoheitsverhältnisse auf dem Gebiet und dazu bestimmt sie die Rechte der Individuen und die Grenzen der Staatsgewalt. Nichts steht über ihr, niemand kann sie außer Kraft setzen, niemand kann sie ignorieren. Eine Verfassung ist nichts anderes als die in Rechtsform gebrachte Selbstverwirklichung der Freiheit eines Volkes. Darin liegt ihr Pathos, und dafür sind die Völker auf die Barrikaden gegangen.»

Wenn wir in solchen Verhältnissen zu wirken hätten, dann brauchten wir die Frage: worum handelt es sich denn eigentlich? nicht zu stellen. Dieser Begriff einer Verfassung gilt in einer Welt, die demokratisch sein will, die also das Pathos der Demokratie als ihr Lebensgesetz anerkennen will, unabdingbar.

Freilich weiß jeder von uns, daß man Ordnungsgesetze anderer Art auch schon Verfassung genannt hat, zum Beispiel die oktroyierten «Verfassungen» der Restaurationszeiten, etwa die «Charte» von 1814. Diese oktroyierten Verfassungen waren zweifellos gelegentlich technisch nicht schlecht, und die Fürsten, die sie gegeben haben, mochten dann und wann durchaus gute Absichten gehabt haben; aber das Volk hat diese Dinge nie als Verfassungen betrachtet, und die Revolutionen von 1830 sind nichts anderes gewesen als der Aufstand der Völker Europas gegen die oktroyierten Verfassungen, die nicht im

Wege der Selbstbestimmung freier Völker entstanden, sondern auferlegt worden sind. Es kam in diesen Revolutionen die Erkenntnis zum Ausdruck, daß eine Verfassung in einer demokratischen Welt etwas mehr sein muß als ein bloßes Reglement, als ein bloßes Organisationsstatut. Die Ordnung des Behördenaufbaus, die Ordnung der Staatsfunktionen, die Abgrenzung der Rechte der Individuen und der Obrigkeit sind durchaus vorstellbar und das hat es gegeben- im Bereich der «organischen Artikel» des absolutistischen. Obrigkeitsstaates, ja auch im Bereich der Fremdherrschaft. Man wird aber da nicht von Verfassungen sprechen, wenn Worte ihren Sinn behalten sollen; denn es fehlt diesen Gebilden der Charakter des keinem fremden Willen unterworfenen Selbstbestimmtseins. Es handelt sich dabei um «Organisation» und nicht um «Konstitution". Ob eine Organisation von den zu Organisierenden selber vorgenommen wird oder ob sie der Ausfluß eines fremden Willens ist, macht keinen prinzipiellen Unterschied; denn bei Organisationen kommt es wesentlich und ausschließlich darauf an, ob sie gut oder schlecht funktionieren. Bei einer Konstitution aber ist das anders. Dort macht es einen Wesensunterschied, ob sie eigenständig geschehen ist oder ob sie der Ausfluß fremden Willens ist; denn «Konstitution» ist nichts anderes als das Ins-Leben-treten eines Volkes als politischer Schicksalsträger aus eigenem Willen.

Dies alles gilt auch von der Schaffung eines Staates. Sicher, Staaten können auf die verschiedenste Weise entstehen. Sie können sogar durch äußeren Zwang geschaffen werden. Staat ist aber dann nichts anderes als ein Ausdruck für «Herrschaftsapparat", so wie etwa die Staatstheoretiker der Frührenaissance von il stato sprachen. Il stato, das ist einfach der Herrschaftsapparat gewesen, der in organisierter Weise Gewalt über ein Gebiet ausgeübt hat. Aber es ist ja gerade der große Fortschritt auf den Menschen hin gewesen, den die Demokratie getan hat, daß sie im Staat etwas mehr zu sehen begann als einen bloßen Herrschaftsapparat. Staat ist für sie immer gewesen das In-die-eigene-Hand-Nehmen des Schicksals eines Volkes, Ausdruck der Entscheidung eines Volkes zu sich selbst.

Man muß wissen, was man will, wenn man von Staat spricht, ob den bloßen Herrschaftsapparat, der auch einem fremden Gebieter zur Verfügung stehen kann, oder eine lebendige Volkswirklichkeit, eine aus eigenem Willen in sich selber gefügte Demokratie. Ich glaube, daß man in einem demokratischen Zeitalter von einem Staat im legitimen Sinne des Wortes nur sprechen sollte, wo

es sich um das Produkt eines frei erfolgten konstitutiven Gesamtaktes eines souveränen Volkes handelt. Wo das nicht der Fall ist, wo ein Volk sich unter Fremdherrschaft und unter deren Anerkennung zu organisieren hat, konstituiert es sich nicht - es sei denn gegen die Fremdherrschaft selbst -, sondern es organisiert sich lediglich, vielleicht sehr staatsähnlich, aber nicht als Staat im demokratischen Sinn. Es ist, wenn Sie mir ein Bild aus dem römischen Recht gestatten wollen, so: wie man dort den Freien und den Sklaven und den Freigelassenen kannte, wäre ein in dieser Weise organisiertes Gemeinwesen nicht ein Staat, sondern stünde dem Staat im selben Verhältnis gegenüber wie der Freigelassene dem Freien.

Diese Organisation als staatsähnliches Wesen kann freilich sehr weit gehen. Was aber das Gebilde von echter demokratisch legitimierter Staatlichkeit unterscheidet, ist**, daß es im Grunde nichts anderes ist als die Organisationsform einer Modalität der Fremdherrschaft;** denn die trotz mangelnder voller Freiheit erfolgende Selbstorganisation setzt die Anerkennung der fremden Gewalt als übergeordneter und legitimierter Gewalt voraus. Nur wo der Wille des Volkes aus sich selber fließt, nur wo dieser Wille nicht durch Auflagen eingeengt ist durch einen fremden Willen, der Gehorsam fordert und dem Gehorsam geleistet wird, wird Staat im echten demokratischen Sinne des Wortes geboren. Wo das nicht der Fall ist, wo das Volk sich lediglich in Funktion des Willens einer fremden übergeordneten Gewalt organisiert, sogar unter dem Zwang, gewisse Direktiven dabei befolgen zu müssen, und mit der Auflage, sich sein Werk genehmigen zu lassen, entsteht lediglich ein Organismus mehr oder weniger administrativen Gepräges. Dieser Organismus mag alle normalen, ich möchte sagen, «inneren» Staatsfunktionen haben; wenn ihm die Möglichkeit genommen ist, sich die Formen seiner Wirksamkeit und die Grenzen seiner Entscheidungsgewalt selber zu bestimmen, fehlt ihm, was den Staat ausmacht, nämlich die Kompetenz der Kompetenzen im tieferen Sinne des Wortes, das heißt die letzte Hoheit über sich selbst und damit die Möglichkeit zu letzter Verantwortung. Das alles hindert nicht, daß dieser Organismus nach innen in höchst wirksamer Weise obrigkeitliche Gewalt auszuüben vermag.

Was ist nun die Lage Deutschlands heute? Am 8. Mai 1945 hat die deutsche Wehrmacht bedingungslos kapituliert. An diesen Akt werden von den verschiedensten Seiten die verschiedensten Wirkungen geknüpft. Wie steht es damit? Die bedingungslose Kapitulation hatte Rechtswirkungen ausschließlich auf

militärischem Gebiet. Die Kapitulationsurkunde, die damals unterzeichnet wurde, hat nicht etwa bedeutet, daß damit das deutsche Volk durch legitimierte Vertreter zum Ausdruck bringen wollte, daß es als Staat nicht mehr existiert, sondern hatte lediglich die Bedeutung, daß den Alliierten das Recht nicht bestritten werden sollte, mit der deutschen Wehrmacht nach Gutdünken zu verfahren. Das ist der Sinn der bedingungslosen Kapitulation und kein anderer.

Manche haben daran andere Rechtsfolgen geknüpft. Sie haben gesagt, auf Grund dieser bedingungslosen Kapitulation sei Deutschland als staatliches Gebilde untergegangen. Sie argumentieren dabei mit dem völkerrechtlichen Begriff der debellatio, der kriegerischen Niederwerfung eines Gegners. Diese Ansicht ist schlechterdings falsch.

Nach Völkerrecht wird ein Staat nicht vernichtet, wenn seine Streitkräfte und er selbst militärisch niedergeworfen sind. Die debellatio vernichtet für sich allein die Staatlichkeit nicht, sie gibt lediglich dem Sieger einen Rechtstitel auf Vernichtung der Staatlichkeit des Niedergeworfenen durch nachträgliche Akte. Der Sieger muß also von dem Zustand der debellatio Gebrauch machen, wenn die Staatlichkeit des Besiegten vernichtet werden soll. Hier gibt es nach Völkerrecht nur zwei praktische Möglichkeiten. Die eine ist die Annexion. Der Sieger muß das Gebiet des Besiegten annektieren, seinem Gebiet einstücken. Geschieht dies, dann allerdings ist die Staatlichkeit vernichtet. Oder er muß zur sogenannten Subjugation schreiten, der Verknechtung des besiegten Volkes. Aber die Sieger haben nichts von dem getan. Sie haben in Potsdam ausdrücklich erklärt, erstens, daß kein deutsches Gebiet im Wege der Annexion weggenommen werden soll, und zweitens, daß das deutsche Volk nicht versklavt werden soll. Daraus ergibt sich, daß zum mindesten aus den Ereignissen von 1945 nicht der Schluß gezogen werden kann, daß Deutschland als staatliches Gebilde zu existieren aufgehört hat.

Aber es ist ja 1945 etwas geschehen, was ganz wesentlich in unsere staatlichen und politischen Verhältnisse eingegriffen hat. Es ist etwas geschehen, aber eben nicht die Vernichtung der deutschen Staatlichkeit. Aber was ist denn nun geschehen? Erstens: Der Machtapparat der Diktatur wurde zerschlagen. Da dieser Machtapparat der Diktatur durch die Identität von Partei und Staat mit dem Staatsapparat identisch gewesen ist, ist der deutsche Staat durch die Zerschlagung dieses Herrschaftsapparats desorganisiert worden. Desorganisation

des Staatsapparats ist aber nicht die Vernichtung des Staates der Substanz nach. Wir dürfen nicht vergessen, daß in den ersten Monaten nach der Kapitulation im Sommer 1945, als keinerlei Zentralgewalt zu sehen war, sondern als die Bürgermeister der Gemeinden als kleine Könige regierten - die Landräte auch und die ersten gebildeten Landesverwaltungen erst recht -, alle diese Leute und alle diese Stellen ihre Befugnisse nicht für sich ausübten, nicht für die Gemeinden und für das Land, sondern fast überall für das Deutsche Reich.

Es war eine Art von Treuhänderschaft von unten, die sich dort geltend machte. Ich erinnere mich noch genau, wie es in diesen Monaten war, wie die Landräte die Steuern einzogen, nicht etwa, weil sie geglaubt hätten, sie stünden i h n e n zu, sondern sie zogen sie ein, weil jemand dieses Geschäft stellvertretend für das Ganze besorgen mußte. Ähnlich machten es die Bürgermeister und machten es auch die Landesverwaltungen. Als man z. B. in der französischen Zone die Länder veranlassen wollte, einen Vertrag zu schließen, in dem ihnen zugestanden war, das deutsche Eisenbahnvermögen auf sich selber zu übertragen, da haben diese Länder sich geweigert, dies zu tun, und haben gesagt: Aus technischen Gründen mag der Vertrag nötig sein, wir übernehmen aber das Reichsbahnvermögen nur treuhändlerisch für Deutschland!

Diese Auffassung, daß die Existenz Deutschlands als Staat nicht vernichtet und daß es als Rechtssubjekt erhalten worden ist, ist heute weitgehend Gemeingut der Rechtswissenschaft, auch im Ausland. Deutschland existiert als staatliches Gebilde weiter. Es ist rechtsfähig, es ist aber nicht mehr geschäftsfähig, noch nicht geschäftsfähig. Die Gesamtstaatsgewalt wird zum mindesten auf bestimmten Sachgebieten durch die Besatzungsmächte, durch den Kontrollrat im ganzen und durch die Militärbefehlshaber in den einzelnen Zonen ausgeübt. Durch diese Treuhänderschaft von oben wird der Zusammenhang aufrechterhalten. Die Hoheitsgewalt in Deutschland ist also nicht untergegangen; sie hat lediglich den Träger gewechselt, indem sie in Treuhänderschaft übergegangen ist. Das Gebiet Deutschlands ist zwar weitgehend versehrt, aber der Substanz nach ist es erhalten geblieben, und auch das deutsche Volk ist - und zwar als Staatsvolk - erhalten geblieben.

Gestatten Sie mir hier ein Wort zum «Staatsvolk". Es hat sich in dieser Hälfte Deutschlands ungemein vermehrt durch die Flüchtlinge, durch Millionen Menschen, die ausgetrieben wurden aus Heimaten, in denen ihre Vorfahren

schon seit Jahrhunderten ansässig gewesen sind. Man sollte in der Welt nicht so rasch vergessen, was damit geschehen ist!

Denn wenn wir hier es zu schnell vergessen sollten, wenn wir dieses Wissen aus unserem Bewußtsein verdrängen sollten, könnte es geschehen, daß einige Generationen später das Verdrängte in böser Gestalt wieder aus dem Dunkel des Vergessens emporsteigen könnte!

Man sollte gerade im Zeitalter der Nürnberger Prozesse von diesen Dingen sprechen!

Freilich wissen wir genau, daß die Austreibung von Bevölkerungen nicht von den Siegern dieses Krieges, sondern von den Nationalsozialisten erfunden worden ist und das, was bei uns geschah, lediglich das Zurückkommen des Bumerangs ist, der einst von hier ausgeworfen wurde. Trotzdem aber bleibt bestehen, daß, was nach dem Kriege geschehen ist, auch Unrecht ist!

Es gibt ein französisches Sprichwort. «On n'excuse pas le mal par le pire» «Man rechtfertigt das Böse nicht durch den Hinweis auf ein noch Böseres.»

Damit, daß die drei Staatselemente erhalten geblieben sind, ist Deutschland als staatliche Wirklichkeit erhalten geblieben. Deutschland braucht nicht neu geschaffen zu werden. Es muß aber neu o r g a n i s i e r t werden. Diese Feststellung ist von einer rechtlichen Betrachtung aus unausweichlich Es ist aber an dieser Stelle noch kurz darauf einzugehen, ob nicht vielleicht durch politische Akte, die nach dem Mai 1945 in Deutschland selbst sich ereignet haben könnten, doch eine Auflösung Deutschlands als eines staatlichen Gebildes erfolgt ist. Ich glaube aber, daß nichts von dem, was seit drei Jahren geschehen ist, uns berechtigt, anzunehmen, daß das deutsche Volk oder erhebliche Teile des deutschen Volkes sich entschlossen hätten, Deutschland aufzulösen. Wenn wir uns ein Ereignis als Beispiel vorhalten, wo so etwas in der Tat geschehen ist, dann sehen wir am besten, daß es falsch ist, in bezug auf Deutschland von so etwas zu sprechen: Österreich-Ungarn ! Dieses ist nach 1918 nicht «juristisch» zerfallen, sondern durch den Entschluß der Völkerschaften, die es einmal ausmachten, als staatliches Gebilde aufgelöst worden. An seine Stelle sind neue Staaten getreten, die sich nicht als Rechtsnachfolger der alten Doppelmonarchie zu betrachten brauchten. So etwas ist in Deutschland nicht geschehen.

Nun ist die Frage, ob vielleicht da und dort in Deutschland einzelne Teile Deutschlands vom Ganzen abgefallen sind und sich separieren wollten. Kann man ein solches Vorhaben aus gewissen Ereignissen schließen, die sich seit dem Sommer 45 bei uns begeben haben? Manche mögen dabei auf diese oder jene Bestimmung dieser oder jener Länderverfassung hinweisen, in denen es etwa heißt, daß das Land bereit ist, «einem neuen deutschen Bundesstaat» oder «einem neuen Deutschland» beizutreten. Ich glaube, man sollte aus solchen Sätzen keine allzu weitgehenden Folgerungen ziehen. Ich jedenfalls glaube nicht, daß die Landtage und die Bevölkerungen der Länder, in deren Verfassung dieser Satz steht, doch ihre Zustimmung dazu erklären wollten, daß sich das Land von Deutschland separieren wollte.

Es handelt sich bei diesen Verfassungsartikeln um die Kodifikation eines Rechtsirrtums, der damals, als die Verfassung beraten wurde, entschuldbar und verständlich gewesen sein mag, aber nicht um mehr.

Nun könnte man weiter die Frage aufwerfen, ob hier vielleicht nicht noch eine andere Betrachtung angefügt werden müßte. Erik Reger, dessen gallige Artikel zu lesen sich auch dann lohnt, wenn man sie nicht für der jeweiligen Situation voll angepaßt hält, hat jüngst geschrieben, daß es sich hier nicht um eine Rechtsfrage handle, sondern um die Bekundung des politischen Willens, die Zäsur in der politischen Kontinuität deutlich zu markieren. Nun, ich bin völlig damit einverstanden, daß man eine Zäsur zwischen gestern und heute und noch mehr zwischen gestern und morgen markiert. Aber bedingt denn der Wechsel in einem politischen System notwendig die Vernichtung des Staatswesens? Haben denn zum Beispiel die Franzosen, als sie 1870 vom zweiten Kaiserreich zur Dritten Republik übergingen, vorher den französischen Staat als staatliches Gebilde aufgelöst?

Der Rechtszustand, in dem Deutschland sich befindet, wird aber noch durch folgendes charakterisiert: Die Alliierten halten Deutschland nicht nur auf Grund der Haager Landkriegsordnung besetzt. Darüber hinaus trägt die Besetzung Deutschlands interventionistischen Charakter. Was heißt denn Intervention? Es bedeutet, daß fremde Mächte innerdeutsche Verhältnisse, um die sich zu kümmern ihnen das Völkerrecht eigentlich verwehrt, auf deutschem Boden nach ihrem Willen gestalten wollen. Es hat keinen Sinn, darüber zu jammern, daß es so ist. Daß es dazu kommen konnte, hat seine guten Gründe: man kann

verstehen, daß unsere Nachbarn sich nach dem, was im deutschen Namen in der Welt angerichtet worden ist, ihre Sicherheit selber verschaffen wollen! Ob sie sich dabei immer klug angestellt haben oder nicht, soll hier nicht diskutiert werden; das ist eine andere Geschichte.

Aber Intervention vermag lediglich Tatsächlichkeiten zu schaffen; sie vermag nicht, Rechtswirkungen herbeizuführen. Völkerrechtlich muß eine interventionistische Maßnahme entweder durch einen vorher geschlossenen Vertrag oder durch eine nachträgliche Vereinbarung legitimiert sein, um dauernde Rechtswirkungen herbeizuführen. Ein vorher geschlossener Vertrag liegt nun nicht vor: die Haager Landkriegsordnung verbietet ja geradezu interventionistische Maßnahmen als Dauererscheinungen. So wird man für die Frage, ab interventionistische Maßnahmen von uns als «Recht» anerkannt werden müssen, spätere Vereinbarungen abzuwarten haben. Aber kein Zweifel kann darüber bestehen, daß diese interventionistischen Maßnahmen der Besatzungsmächte vorläufig legal sind aus dem einen Grunde, daß das deutsche Volk diesen Maßnahmen allgemein Gehorsam leistet. Es liegt hier ein Akt der Unterwerfung vor - drücken wir es doch aus, wie es ist -, eine Art von negativem Plebiszit, durch das das deutsche Volk zum Ausdruck bringt, daß es für Zeit auf die Geltendmachung seiner Volkssouveränität zu verzichten bereit ist. Man sollte sich doch darüber klar sein, was Volkssouveränität heißt: nicht jede Möglichkeit, sich nach seinem Willen in mehr oder weniger Beschränkung einzurichten, sondern zur Volkssouveränität gehört, wenn das Wort einen Sinn haben soll, auch die Entschlossenheit, sie zu verteidigen und sich zu widersetzen, wenn sie angegriffen wird!

Solange das nicht geschieht - und es hat sehr gute Gründe, daß es nicht geschieht -, werden wir die Legalität der interventionistischen Maßnahmen zum mindesten für Zeit anerkennen müssen. Das ist ja gerade die juristische Bedeutung der Résistance in Frankreich gewesen, daß infolge des Sicht-Nicht-Unterwerfens die Maßnahmen der «Zwischenregierung» nicht als legal zu gelten brauchten.

Zu den interventionistischen Maßnahmen, die die Besatzungsmächte in Deutschland vorgenommen haben, gehört unter anderem, daß sie die Ausübung der deutschen Volkssouveränität blockiert haben. An und für sich ist die Volkssouveränität, in einem demokratischen Zeitalter zum mindesten, der

Substanz nach unvermeidbar und unverzichtbar. Ich glaube, sagen zu können, daß dies auch heute der Standpunkt der offiziellen amerikanischen Stellen ist. Aber man kann die Ausübung der Volkssouveränität ganz oder teilweise sperren. Das ist bei uns 1945 geschehen. Sie wurde ursprünglich völlig gesperrt. Dann wurde diese Sperrung stückweise von den Besatzungsmächten zurückgezogen, immer weitere Schichten der deutschen Volkssouveränität wurden zur Betätigung freigegeben. Zuerst die Schicht, aus der heraus die Selbstkonstituierung und Selbstverwaltung der Gemeinden erfolgte, dann die Schicht, aus der heraus die politische und administrative Organisation von Gebietsteilen etwa in der Gestalt unserer Länder erfolgte. Die «regionale» Schicht der deutschen Volkssouveränität wurde hier unter Vorbehalt des Ganzen freigelegt. Aber geben wir uns keinem Irrtum hin: auch bei diesen konstitutiven Akten handelte es sich nicht um freie Ausübungen der Volkssouveränität. Denn auch da war immer die Entscheidung weithin vorgegeben, am weitestehenden dadurch, daß ja die Besatzungsmächte selber es gewesen sind, die den größten Teil dieser Länder abgezirkelt und damit bestimmt haben. In der britischen Zone hatten die Länder bis heute noch keine Möglichkeit, sich auch nur formell selbst zu konstituieren. Dort wird am besten deutlich, in welchem Umfang Existenz und Konfiguration unserer Länder im wesentlichen Ausfluß des Willens der Besatzungsmächte sind.

Nunmehr hat man uns eine weitere Schicht der Volkssouveränität freigegeben. Wir müssen uns fragen: Ist das, was uns nunmehr freigegeben worden ist, der ganze verbliebene Rest der bisher gesperrten Volkssouveränität? Manche wollen die Frage bejahen; ich möchte sie energisch verneinen. Es ist nicht der ganze Rest freigegeben worden, sondern ein Teil dieses Restes.

Zuerst räumlich betrachtet: Die Volkssouveränität ist, wo man von ihrer Fülle spricht, unteilbar. Sie ist auch räumlich nicht teilbar. Sollte man sie bei uns für räumlich teilbar halten, dann würde das bedeuten, daß man hier im Westen den Zwang zur Schaffung eines separaten Staatsvolks setzt. Das will das deutsche Volk in den drei Westzonen aber nicht sein!

Es gibt kein westdeutsches Staatsvolk und wird keines geben!

Das französische Verfassungswort: La Nation une et indivisible: die eine und unteilbare Nation bedeutet nichts anderes, als daß die Volkssouveränität auch räumlich nicht teilbar ist. Nur das gesamte deutsche Volk kann «volkssouverän» handeln, und nicht eine Partikel davon. Ein Teil von ihm könnte es nur dann,

wenn er legitimiert wäre, als Repräsentant der Gesamtnation zu handeln, oder wenn ein Teil des deutschen Volkes durch äußeren Zwang endgültig verhindert worden wäre, seine Freiheitsrechte auszuüben. Dann wäre ja nur noch der Rest, der bleibt, ein freies deutsches Volk, das deutsche Volkssouveränität ausüben könnte.

Ist dieser Zustand heute schon eingetreten? Manche behaupten: Ja! Aber man sollte nicht vergessen: Noch wird verhandelt; noch ist man sich, zumindest offiziell, darüber einig, in der Verschiedenheit der Zonenherrschaft ein Provisorium zu sehen, etwas, das nach dem Willen aller, auch der Besatzungsmächte, vorübergehen soll. Es scheint mir nicht unser Interesse zu sein, einer Besatzungsmacht durch ein Tun unsererseits einen Vorwand für die Verwandlung des heutigen Provisoriums der Separation der einzelnen Zonen in das Definitivum der Separation Ost-Deutschlands zu liefern.

Aber das ist eine politische Entscheidung. Können wir sie treffen? Können wir sie treffen in einem Zustand, in dem uns die Möglichkeit genommen ist, den Umfang des Risikos zu bestimmen, das Deutschland dabei treffen müßte?

Eine gesamtdeutsche konstitutionelle Lösung wird erst möglich sein, wenn eines Tages eine deutsche Nationalversammlung in voller Freiheit wird gewählt werden können. Das setzt aber voraus entweder die Einigung der vier Besatzungsmächte über eine gemeinsame Deutschland-Politik oder einen Akt der Gewalt nach der einen oder anderen Seite. Mag sein, daß mancher Mann mit diesem Gedanken spielt; es lohnt sich aber vielleicht, diesen Gedanken einmal zu meditieren. Was bedeutet denn «Gewalt» in diesem Zusammenhang? Entweder die Vertreibung einer Besatzungsmacht, die einer gesamtdeutschen demokratischen Einigung widerstrebt. Könnte daraus etwas anderes werden als eine Katastrophe für die ganze Welt?

Oder aber es bedeutet endgültige Abtrennung einer Zone durch Gewaltanwendung einer Besatzungsmacht mit gleichzeitiger politischer Entmannung des deutschen Volkes in dieser Zone und damit die endgültige Verminderung Deutschlands auf den Teil, der über sich noch in Freiheit bestimmen könnte. Auch das wäre eine Katastrophe; auch eine Weltkatastrophe, nicht nur eine deutsche.

Man sollte daher nichts tun, was dazu beitragen könnte, eine solche Katastrophe wahrscheinlicher zu machen, als sie aus sich selber heraus vielleicht heute schon ist.

Zu dieser räumlichen Einschränkung der Möglichkeit, Volkssouveränität auszuüben, kommt noch eine substantielle Einschränkung. Wenn man die Dokumente Nr. I und III liest, die die Militärbefehlshaber den Ministerpräsidenten übergeben haben, dann erkennt man, daß die Besatzungsmächte sich eine ganze Reihe von Sachgebieten und Befugnissen in eigener oder in konkurrierender Zuständigkeit vorbehalten haben. Es gibt fast mehr Einschränkungen der deutschen Befugnisse in diesem Dokument Nr. I als Freigaben deutscher Befugnisse!

Die erste Einschränkung ist, daß uns für das Grundgesetz bestimmte Inhalte auferlegt worden sind; weiter, daß wir das Grundgesetz, nachdem wir es hier beraten und beschlossen haben, den Besatzungsmächten zur Genehmigung werden vorlegen müssen. Dazu möchte ich sagen: Eine Verfassung, die ein anderer zu genehmigen hat, ist ein Stück Politik des Genehmigungsberechtigten, aber kein reiner Ausfluß der Volksouveränität des Genehmigungspflichtigen !

Die zweite Einschränkung ist, daß uns entscheidende Staatsfunktionen versagt sind: Auswärtige Beziehungen, freie Ausübung der Wirtschaftspolitik; eine Reihe anderer Sachgebiete sind vorbehalten. Legislative, Exekutive und sogar die Gerichtsbarkeit sind gewissen Einschränkungen unterworfen.

Die dritte Einschränkung: Die Besatzungsmächte haben sich das Recht vorbehalten, im Falle von Notständen die Fülle der Gewalt wieder an sich zu nehmen. Die Autonomie, die uns gewährt ist, soll also eine Autonomie auf Widerruf sein, wobei nach den bisherigen Texten die Besatzungsmächte es sind, die zu bestimmen haben, ob der Notstand eingetreten ist oder nicht.

Vierte Einschränkung: Verfassungsänderungen müssen genehmigt werden.

Also: Auch die jetzt freigegebene Schicht der ursprünglich voll gesperrten deutschen Volkssouveränität ist nicht das Ganze, sondern nur ein Fragment. Daraus ergibt sich folgende praktische Konsequenz: Um einen Staat im Vollsinne zu organisieren, muß die Volkssouveränität sich in ihrer ganzen Fülle auswirken können. Wo nur eine fragmentarische Ausübung möglich ist, kann auch nur ein

Staatsfragment organisiert werden. Mehr können wir nicht zuwege bringen, es sei denn, daß wir den Besatzungsmächten gegenüber - was aber eine ernste politische Entscheidung voraussetzen würde - Rechte geltend machen, die sie uns heute noch nicht einräumen wollen. Das müßte dann ihnen gegenüber eben durchgekämpft werden. **Solange das nicht geschehen ist, können wir, wenn Worte überhaupt einen Sinn haben sollen, keine Verfassung machen, auch keine vorläufige Verfassung, wenn «vorläufig» lediglich eine zeitliche Bestimmung sein soll. Sondern was wir machen können, ist ausschließlich das Grundgesetz für ein Staatsfragment.** Die eigentliche Verfassung, die wir haben, ist auch heute noch das geschriebene oder ungeschriebene Besatzungsstatut. Die Art und Weise, wie die Besatzungsmächte die Besatzungshoheit ausüben, bestimmt darüber, wie die Hoheitsbefugnisse auf deutschem Boden verteilt sein sollen. Sie bestimmt auch darüber, was an den Grundrechten unserer Länderverfassungen effektiv und was nur Literatur ist. Diesem Besatzungsstatut gegenüber ist alles andere sekundär, solange man in Anerkennung seiner Wirklichkeit handelt. Nichts ist für diesen Zustand kennzeichnender als der Schluß-Satz in Dokument Nr. III, worin ausdrücklich gesagt ist, daß nach dem Beschluß des Parlamentarischen Rates und vor der Ratifikation dieses Beschlusses in den Ländern die Besatzungsmächte das Besatzungsstatut verkünden werden, damit das deutsche Volk weiß, in welchem Rahmen seine «Verfassung» gilt. Wenn man einen solchen Zustand nicht will, dann muß man dagegen handeln wollen. **Aber das wäre dann Sache des deutschen Volkes selbst und nicht Sache staatlicher Organe, die ihre Akte jeweils vorher genehmigen lassen müssen.**

Damit glaube ich die Frage beantwortet zu haben, worum es sich bei unserem Tun denn eigentlich handelt. Wir haben unter Bestätigung der alliierten Vorbehalte das Grundgesetz zur Organisation der heute freigegebenen Hoheitsbefugnisse des deutschen Volkes in einem Teile Deutschlands zu beraten und zu beschließen. Wir haben nicht die Verfassung Deutschlands oder Westdeutschlands zu machen. Wir haben keinen Staat zu errichten

Wir haben etwas zu schaffen, das uns die Möglichkeit gibt, gewisser Verhältnisse Herr zu werden, besser Herr zu werden, als wir das bisher konnten. Auch ein Staatsfragment muß eine Organisation haben, die geeignet ist, den praktischen Bedürfnissen der inneren Ordnung eines Gebietes gerecht zu werden. Auch ein

Staatsfragment braucht eine Legislative, braucht eine Exekutive und braucht eine Gerichtsbarkeit.

Wenn man nun fragt, wo dann die Grenze gegenüber dem Voll-Staat, gegenüber der Vollverfassung liege: Nun, das ist eine Frage der praktischen Beurteilung im Einzelfall. Über folgende Gesichtspunkte aber sollte Einigkeit erzielt werden können:

Erstens: Das Grundgesetz für das Staatsfragment muß gerade aus diesem seinen inneren Wesen heraus seine zeitliche Begrenzung in sich tragen. Die künftige Vollverfassung Deutschlands darf nicht durch Abänderung des Grundgesetzes dieses Staatsfragments entstehen müssen, sondern muß originär entstehen können. Aber das setzt voraus, daß das Grundgesetz eine Bestimmung enthält, wonach es automatisch außer Kraft tritt, wenn ein bestimmtes Ereignis eintreten wird. Nun, ich glaube, über diesen Zeitpunkt kann kein Zweifel bestehen: «an dem Tage, an dem eine vom deutschen Volke in freier Selbstbestimmung beschlossene Verfassung in Kraft tritt."

(Sehr richtig!)

Zweitens: Für das Gebiet eines echten, vollen Staates ist charakteristisch, daß es geschlossen ist, daß also nichts hineinragen und nichts über seine Grenzen hinausragen kann. Bei einem Staatsfragment kann dies anders sein. Hier ist räumliches Offensein möglich. Das wird sich in unserer Arbeit in einem doppelten Sinne niederschlagen können und, wie ich glaube, auch müssen. Dieses Grundgesetz muß eine Bestimmung enthalten, auf Grund derer jeder Teil deutschen Staatsgebietes, der die Aufnahme wünscht, auch aufgenommen werden muß; wobei die Frage noch zu klären sein wird, wie dies geschehen soll und ob Bedingungen aufgestellt werden sollen. Ich glaube, man sollte die Aufnahme so wenig als möglich erschweren.

Schließlich bleibt die Frage, ob nicht die Teile Deutschlands, die außerhalb des Anwendungsgebiets des Grundgesetzes verbleiben müssen, die Möglichkeit sollen erhalten können, an den gesetzgebenden Organen sich zu beteiligen, die das Grundgesetz schaffen wird. Über das Wie und die Frage, ob sie es allgemein sollen tun können, wird hier noch zu sprechen sein. Aber eine Voraussetzung

scheint mir dafür vorliegen zu müssen: Es müssen freie Wahlen möglich sein; es muß die Möglichkeit bestehen, Vertreter hierher zu entsenden. Dies trifft heute schon auf Berlin zu, und deshalb sollte das Grundgesetz die Bestimmung vorsehen, daß Vertreter Berlins in die gesetzgebenden Körperschaften zu berufen sind.

Ich weiß, man kann sagen, das sei nicht logisch, denn es sei nicht logisch, Vertreter von Gebieten an der Gesetzgebung zu beteiligen, auf die von ihnen mitbeschlossene Gesetze keine Anwendung fänden. Ich gebe zu, daß es in der Tat nicht sehr logisch ist. Aber hier handelt es sich nicht so sehr darum, Logik zu treiben, als politisch zu sein.

Ich meine, man könnte das nicht auf wirksamere Weise tun, als durch das Sichtbarmachen der Tatsache, daß nur äußere Gewalt verhindert, daß hier alle Deutschen vertreten sind!

Das Dritte, in dem das Fragmentarische zum Ausdruck kommen muß, ist die innere Begrenzung der Organe auf die durch äußeren Zwang heute noch eingeschränkten Möglichkeiten. Da stellt sich, um nur ein Beispiel zu nennen, das Problem des Aufbaus der Organe, z. B. die Frage: Soll ein «Oberhaupt", ein Bundespräsident vorgesehen werden? Braucht man in einem Staatsfragment - in Anbetracht der erforderlichen Dignität einer solchen Funktion - diese Funktion heute schon ins Leben zu rufen? Ist es nicht besser, statt des Präsidenten ein bescheideneres Organ mit den Aufgaben zu betrauen, die vernünftigerweise sonst ein Präsident zu erledigen hat? Soll das Amt nur ruhen? All das sind Fragen, die sich von einer grundsätzlichen Betrachtung aus stellen müssen.

Aber wenn auch die Ordnung, die wir gestalten sollen, nur die Ordnung eines Staatsfragmentes ist, so kann und sollte sie unserer Meinung nach doch so ausgestaltet werden, daß bei Ausweitung der heute gewährten Freiheitssphäre die geschaffene Organisation fähig ist, sie voll auszufüllen. Und darüber hinaus möchte ich noch sagen: Man sollte diese Organisation so stark und vollständig machen, daß sie fähig werden kann, durch ihr Wirken eine solche Ausweitung in Fluß zu bringen und durchzusetzen.

Nun ergeben sich aus dem Wesen des Provisoriums eine Reihe praktischer Fragen für das Grundgesetz. Da ist zunächst das Problem, ob darin der Weimarer Verfassung Erwähnung getan werden soll oder nicht. Sicher besteht die

Weimarer Verfassung - das ist meine persönliche Meinung - als Ganzes nicht mehr. Die Desorganisation Deutschlands durch die Nazi-Herrschaft und durch die Besetzung hat ihr zum mindesten auf weiten Strecken den Garaus gemacht. Auf der anderen Seite ist durch die bisherige Rechtsprechung herausgestellt worden, daß sie, wenigstens zum Teil, noch weiter gilt. Es besteht also auf diesem Gebiet zum mindesten eine Rechtsunsicherheit. Es ist die Frage, ob man dieser Rechtsunsicherheit nicht dadurch abhelfen sollte, daß das Grundgesetz der Weimarer Verfassung Erwähnung tut, etwa so, daß es ausspricht, daß sie, soweit ihre Bestimmungen in Widerspruch zu diesem Grundgesetz stehen, ruht.

Weiter werden Bestimmungen in das Grundgesetz aufgenommen werden müssen, die die Frage der Weitergeltung von Gesetzen und Verordnungen betreffen, welche vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes erlassen wurden, sei es von den Ländern aus Sachgebieten, die künftig nicht mehr den Ländern zustehen sollen, sei es von Zonenorganen, sei es vom Wirtschaftsrat. Schließlich werden wir noch Bestimmungen für die Überleitung gewisser Kompetenzen auf etwa neu zu schaffende Organe vorsehen müssen.

Und nun, meine Damen und Herren, komme ich zu einem weiteren grundsätzlichen Kapitel: Wo liegen die Hoheitsbefugnisse, auf Grund derer wir dieses Grundgesetz beraten und beschließen? Wer wird dabei durch uns tätig? Wird durch uns tätig das deutsche Volk? Oder werden durch uns tätig die Länder als in sich geschlossene Gebietskörperschaften? Diese Frage zu beantworten ist nicht müßig. Ich glaube vielmehr, daß der Umstand, wie wir sie beantworten, entscheidend für das ganze Werk ist.

Deutschland ist, das glaube ich bewiesen zu haben, als staatliches Gebilde nicht untergegangen. Damit, daß Deutschland weiterbesteht, gibt es auch heute noch ein deutsches Staatsvolk. Es ist also auf dem Gebiet, das heute durch die drei Westzonen umschrieben wird, ein Gesamtakt dieses deutschen Staatsvolkes noch möglich. Ein solcher Gesamtakt kann auch durch Länderverfassungen nicht verboten werden.

Das deutsche Volk ist aber keine amorphe Masse; es ist in Länder gegliedert, und es ist in seiner Geschichte bisher noch immer in dieser Gliederung in Länder politisch aufgetreten. Das deutsche Volk handelt auch, wenn es als das deutsche Volk in den Ländern Baden, Bayern, Hessen usw. auftritt, als deutsches Gesamtvolk. Darum ist es sicher, daß das Grundgesetz unseres Staatsfragments

nicht auf Grund einer Vereinbarung der deutschen Länder zu entstehen braucht, weil die Quelle der Hoheitsgewalt nicht bei den Ländern liegt, sondern beim deutschen Volk.

Von dieser Auffassung scheinen auch die Besatzungsmächte auszugehen. Die Dokumente Nr. I und II sind in diesem Punkt ganz deutlich. Nach Dokument Nr. II sollen die deutschen Ministerpräsidenten Vorschläge über die Änderung von Ländergrenzen machen; wohlgemerkt: alle Ministerpräsidenten für jeden beliebigen Teil des deutschen Staatsgebiets. Das ist nur möglich, wenn man als Auffassung der Besatzungsmächte annimmt, daß die Ministerpräsidenten treuhänderisch in Wahrung gesamtdeutscher Interessen handeln sollen.

Denn wie käme sonst etwa der Ministerpräsident von Württemberg-Baden dazu, zu erklären, er sei nicht damit einverstanden, daß die Grenzen zum Beispiel Schleswig-Holsteins so und nicht anders verlaufen. Dazu ermächtigt ihn doch seine Landesverfassung nicht; dazu ist er doch nur ermächtigt, wenn man davon ausgeht, daß eine Möglichkeit besteht, gesamtdeutsche Interessen heute schon unmittelbar zu repräsentieren.

Weiter: Der Parlamentarische Rat ist fraglos ein gesamtdeutsches Organ. Wir hier, meine Damen und Herren, vertreten nicht bestimmte Länder, sondern wir vertreten die Gesamtheit des deutschen Volkes, soweit es sich vertreten lassen kann.

Der Umstand, daß das deutsche Volk in der Gliederung in Länder auftritt, kommt dadurch zum Ausdruck, daß die Wahl der Abgeordneten für dieses Hohe Haus durch die Landtage erfolgte, und darin, daß der Beschluß, zu dem wir kommen werden, in den Ländern zu ratifizieren ist. Notabene: Nur zu ratifizieren, und nicht etwa als Gesetz zu verkünden.

Schließlich - und das scheint mir jeden Zweifel auszuschließen - weise ich auf die Bestimmung hin, daß das Grundgesetz für das ganze Gebiet der elf Länder auch dann gelten wird, wenn nur zwei Drittel der Länder zustimmen. Wie sollte es die Möglichkeit geben, daß zwei Drittel ein Drittel majorisieren, wenn man nicht von vornherein davon ausgeht, daß ein deutsches Staatsvolk, eine deutsche Staatswirklichkeit schon besteht und nicht erst entsteht, eine Staatswirklichkeit, die imstande ist, eine volonté générale herzustellen auch dort, wo eine volanté de tous nicht gegeben ist?

Das alles ist nicht müßige Theorie, sondern eine Feststellung, die mir notwendig scheint. Denn wir müssen wissen, bei wem der Anspruch ruht; ob Deutschland unter Ländern ausgehandelt werden muß oder ob das deutsche Volk sich selbst sein Haus zu bauen hat.

Noch eine weitere Frage: Soll das Gebilde, dessen Organisation wir hier zu schaffen haben, einen Namen erhalten oder nicht? Die Frage ist von höchster Bedeutung. Nomina sunt omina. Namen bringen zum Ausdruck, was denn eigentlich entsteht oder entstehen soll.

Nun ist die Frage die, ob sich ein **Name** überhaupt mit einem **Provisorium** verträgt, ob hier nicht statt eines Namens eine bloße «Bezeichnung» das Bessere wäre. Es wird hier von diesem Hohen Hause eine sehr politische Entscheidung getroffen werden müssen. Ich glaube nicht, daß es möglich ist, von irgendeiner Seite her den Beweis zu führen, daß diese oder daß jene Antwort auf die gestellte Frage die richtige ist. Man muß sich da eben entscheiden. Aber welcher Name auch immer gegeben werden mag und ob ein Name gegeben wird oder nicht: in dem Gebiet, für das das Grundgesetz gilt, wird nicht eine separate «westdeutsche» Gebietshoheit ausgeübt, sondern gesamtdeutsche Hoheitsgewalt in Westdeutschland. Das sollte bei der Bezeichnung der Organe zum Ausdruck kommen. Denn was hier geschieht, ist zwar räumlich auf einen Teil Deutschlands beschränkt, aber wir sollten nie vergessen, daß es sich ableitet aus dem Rechte des gesamten deutschen Volkes!

Wir werden uns überlegen müssen, ob wir dieses Grundgesetz mit einer Präambel einleiten sollen. Ich für meinen Teil halte es für notwendig; denn die Präambel charakterisiert das Wesen des Grundgesetzes. Sie sagt aus, was sein soll, und sie wird insbesondere aussagen müssen, was das Grundgesetz nicht sein soll. Die Präambel wird gewissermaßen die Tonart des Stückes angeben und sie wird darum alle konstitutiven Merkmale kennzeichnen und in sich enthalten müssen.

Weitere Frage: Soll dieses Staatsfragment Symbole erhalten, Farben und Flaggen; sollen es allgemeine Symbole sein, die dem ganzen Volke eigen sind, oder soll man sich mit Zwecksymbolen begnügen, etwa für die Schiffahrt, für Auslandsvertretungen usw.; oder soll man in das Grundgesetz überhaupt nichts über Symbole schreiben? Soll man sich auf ein künftiges Flaggengesetz verlassen, oder wie soll man sich sonst verhalten? Auch das wird eine politische Entscheidung erfordern. Aber eines scheint mir sicher zu sein: wenn sich dieses

Hohe Haus für ein Symbol entscheiden sollte, dann kann es nur ein gemeindeutsches Symbol sein, und ich glaube, daß hierfür nichts anderes in Betracht kommen kann als die schönen Farben der deutschen Einheits- und Freiheitsbewegung, die Farben Schwarz-Rot-Gold!

Meine Damen und Herren! Es ist uns aufgegeben worden, ein Grundgesetz zu machen, das demokratisch ist und ein Gemeinwesen des föderalistischen Typs errichtet. Was bedeutet das? Welche allgemeinen Inhalte muß danach das Grundgesetz haben, wenn diesen Auflagen Gerechtigkeit erwiesen werden soll? Was heißt denn eigentlich bei Verfassungen «demokratisch"? Gerade heute gefällt man sich darin, die Demokratie «weiterzuentwickeln» indem man «progressistische» Demokratien erfindet.

- Lucus a non lucendo. - Mir persönlich liegt es, wenn von Demokratie gesprochen wird, eher dabei an die klassische Demokratie zu denken, für die bisher die Völker Europas gekämpft haben. Wenn wir das so Erkämpfte betrachten, dann finden wir, daß offenbar einige Merkmale erfüllt sein müssen, wenn von einer demokratischen Verfassung soll gesprochen werden können.

Das Erste ist, daß das Gemeinwesen auf die allgemeine Gleichheit und Freiheit der Bürger gestellt und gegründet sein muß, was in zwei Dingen zum Ausdruck kommt. Einmal im rechtsstaatlichen Postulat, daß jedes Gebot und jedes Verbot eines Gesetzes bedarf und daß dieses Gesetz für alle gleich sein muß; und zweitens durch das volksstaatliche Postulat, das verlangt, daß jeder Bürger in gleicher Weise an dem Zustandekommen des Gesetzes teilhaben muß. Ob das in der Form der plebiszitären unmittelbaren Demokratie erfolgt oder in der Form der repräsentativen Demokratie, wird im allgemeinen eine Zweckmäßigkeitsfrage sein, bei der das quantitative Element den Ausschlag wird geben müssen. Das Entscheidende ist, daß jeder Hoheitsträger mittelbar oder unmittelbar auf einen Wahlakt muß zurückgeführt werden können. Der Beamte zum Beispiel muß durch einen Minister ernannt sein, der selber durch ein allgemein gewähltes Parlament bestätigt und eingesetzt worden ist.

Nun erhebt sich die Frage: Soll diese Gleichheit und Freiheit völlig uneingeschränkt und absolut sein, soll sie auch denen eingeräumt werden, deren Streben ausschließlich darauf ausgeht, nach der Ergreifung der Macht die Freiheit selbst auszurotten? Also: Soll man sich auch künftig so verhalten, wie man sich zur Zeit der Weimarer Republik zum Beispiel den Nationalsozialisten gegenüber

verhalten hat? Auch diese Frage wird in diesem Hohen Hause beraten und entschieden werden müssen. **Ich für meinen Teil bin der Meinung, daß es nicht zum Begriff der Demokratie gehört, daß Sie selber die Voraussetzungen für ihre Beseitigung schafft.**

Ja, ich möchte weiter gehen. Ich möchte sagen: Demokratie ist nur dort mehr als ein Produkt einer bloßen Zweckmäßigkeitsentscheidung, wo man den Mut hat, an sie als etwas für die Würde des Menschen Notwendiges zu glauben. Wenn man aber diesen Mut hat, dann muß man auch den Mut zur Intoleranz denen gegenüber aufbringen, die die Demokratie gebrauchen wollen, um sie umzubringen.

Das Zweite, was verwirklicht sein muß, wenn man von demokratischer Verfassung im klassischen Sinne des Wortes sprechen will, ist das Prinzip der Teilung der Gewalten. Sie wissen, daß die Verfassung von 1792 den Satz enthielt, daß ein Staat, der nicht auf dem Prinzip der Teilung der Gewalten aufgebaut sei, überhaupt keine Verfassung habe.

Was bedeutet dieses Prinzip? Es bedeutet, daß die drei Staatsfunktionen, Gesetzgebung, ausführende Gewalt und Rechtsprechung, in den Händen gleichgeordneter, in sich verschiedener Organe liegen, und zwar deswegen in den Händen verschiedener Organe liegen müßten, damit sie sich gegenseitig kontrollieren und die Waage halten können. Diese Lehre hat ihren Ursprung in der Erfahrung, daß, wo auch immer die gesamte Staatsgewalt sich in den Händen eines Organes nur vereinigt, dieses Organ die Macht mißbrauchen wird. Freilich besteht auch die Möglichkeit, daß die einzelnen Gewalten oder daß eine von ihnen die Macht, die in ihrer Unabhängigkeit liegt, mißbrauchen. Sie wissen um die harte Kritik, die man während der Zeit der Weimarer Republik an der richterlichen Gewalt geübt hat, und, wie ich glaube, nicht immer mit Unrecht. Vielleicht wird es mit zu unseren Aufgaben gehören müssen, in dem Grundgesetz Vorsorge dafür zu treffen, daß die notwendige richterliche Unabhängigkeit nicht gegen die Demokratie mißbraucht werden kann.

Heute ist es wieder nötig, von diesen alten Dingen zu sprechen, denn gerade die Demokratie, die sich als «progressistisch» bezeichnet, will die Teilung der Gewalten aufgeben. In den Richtlinien für eine deutsche Verfassung, die der Deutsche Volksrat ausgearbeitet hat, finden sich zum Beispiel eine Reihe von Bestimmungen, die nichts anderes sind als der Ausdruck dafür, daß das Prinzip der Teilung der Gewalten zugunsten der Allmacht des Parlaments nicht mehr

gelten soll. Wenn man so vorgeht, dann hat man alle Voraussetzungen für die Installierung einer Diktatur verwirklicht, und darum sollte man in dem Grundgesetz, das wir zu beschließen haben, klar zum Ausdruck bringen, daß das Prinzip der Teilung der Gewalten realisiert werden muß.

Als drittes Erfordernis für das Bestehen einer demokratischen Verfassung gilt im allgemeinen die Garantie der Grundrechte. In den modernen Verfassungen finden wir überall Kataloge von Grundrechten, in denen das Recht der Personen, der Individuen, gegen die Ansprüche der Staatsraison geschützt wird. Der Staat soll nicht alles tun können, was ihm gerade bequem ist, wenn er nur einen willfährigen Gesetzgeber findet, sondern der Mensch soll Rechte haben, über die auch der Staat nicht soll verfügen können. Die Grundrechte müssen das Grundgesetz regieren; sie dürfen nicht nur ein Anhängsel des Grundgesetzes sein, wie der Grundrechtskatalog von Weimar ein Anhängsel der Verfassung gewesen ist. Diese Grundrechte sollen nicht bloße Deklamationen, Deklarationen oder Direktiven sein, nicht nur Anforderungen an die Länderverfassungen, nicht nur eine Garantie der Länder-Grundrechte, sondern unmittelbar geltendes Bundesrecht, auf Grund dessen jeder einzelne Deutsche, jeder einzelne Bewohner unseres Landes vor den Gerichten soll Klage erheben können.

Nun wird die Frage sein, wieweit man den Anfang dieses Grundrechtskatalogs ziehen will. Sollen lediglich die sogenannten Grundrechte aufgenommen werden, also die Rechte der Individualperson, oder auch die Rechtsbestimmungen über die sogenannten Lebensordnungen, die so zahlreich über unsere neuen Länderverfassungen hin verstreut sind: Wirtschaft, Kultur, Familie usw.? Vielleicht wird es sich bei einem Provisorium empfehlen, keine endgültige Gestaltung der Lebensordnungen zu versuchen und sich statt dessen zu begnügen, einen recht klaren und wirksamen Katalog von Individual-Grundrechten aufzustellen, so wie in den klassischen Bills of Rights der angelsächsischen Länder verfahren worden ist. Aber auf der anderen Seite sollte das Grundgesetz die Länder nicht daran hindern, von ihren weitergehenden Grundrechten und Ordnungsbestimmungen Gebrauch zu machen.

Die Frage wird auch sein, ob diese Grundrechte betrachtet werden als Rechte, die der Staat verliehen hat, oder als verstaatlichte Rechte, als Rechte, die der Staat schon antrifft, wenn er entsteht, und die er lediglich zu gewährleisten und zu beachten hat. Auch das ist nicht nur von theoretischer, sondern von eminent praktischer Bedeutung, insbesondere für die Entscheidung der Frage, ob diese

Grundrechte auch sollen auf Schranken stoßen können: Sollen sie schlechthin absolut unberührbar sein? Ich glaube, daß man bei den Grundrechten eine immanente Schranke wird anerkennen müssen: es soll sich jener nicht auf die Grundrechte berufen dürfen, der von ihnen Gebrauch machen will zum Kampf gegen die Demokratie und die freiheitliche Grundordnung.

Wir wollen nicht mehr, daß man sich auf das Grundrecht der Pressefreiheit berufen kann nur zu dem einen Zweck, die Republik zu beseitigen, um an ihre Stelle eine Diktatur zu setzen, die keine Pressefreiheit mehr kennen wird!

Wir wollen auch nicht haben, daß man diese Grundrechte mit einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt versieht, wie das etwa in den Verfassungsrichtlinien des Volksrats und in einigen Verfassungen der Länder der Ostzone der Fall ist. Wenn ich jedes Grundrecht durch Gesetz einschränken kann, dann ist es sinnlos, es durch die Verfassung zu garantieren, dann ist es eine bloße Deklamation und keine effektive Wirklichkeit. Der allgemeine Gesetzesvorbehalt entwertet das Grundrecht, reduziert es auf Null.

Man wird aber bei einigen Grundrechten ohne einen beschränkten Gesetzesvorbehalt nicht auskommen können. Ich erinnere nur an alles, was sich aus der Notwendigkeit zum Beispiel der Wohnungsbewirtschaftung ergibt, der Einquartierungen und anderem mehr. Aber man sollte von diesen beschränkten Vorbehalten nur einen äußerst sparsamen Gebrauch machen, und keinesfalls sollen die Möglichkeiten des Gesetzgebers so weit gehen. daß er das Grundrecht in seiner Substanz kränken kann.

Und nun das Entscheidende: soll der Staat den Grundrechten gegenüber vom Staatsnotstandsrecht Gebrauch machen können, so daß er, wenn er mit den ordentlichen Mitteln nicht fertig werden kann, die Grundrechte aufhebt, um Ruhe und Ordnung und Sicherheit wieder herzustellen? Man wird sich diese Frage sehr genau überlegen müssen. Man wird sich fragen müssen, ob die Tatsache der Unberührbarkeit der Grundrechte in sich selber nicht ein so hohes Gut ist, daß der Staat auch in Zeiten des Notstands vor ihnen soll zurücktreten müssen. Vielleicht kann eine Untersuchung der möglichen Tatbestände zeigen, daß bei Notständen, wie sie bei uns denkbar sind, der Staat im allgemeinen mit den gewöhnlichen polizeilichen Mitteln wird fertigwerden können. Vielleicht aber wird man auch zur Erkenntnis kommen, daß diese Mittel nicht genügen könnten und daß dann das Individuum vor dem Notstand des Staates zurückstehen muß. Sollte man zu dieser Überzeugung kommen, wird man aber darauf bedacht sein

müssen, daß auch im Fall des Notstands nur bestimmte Grundrechte sollen suspendiert werden dürfen und auch dann nur für Zeit und nur unter der Kontrolle demokratischer Institutionen.

Meine Damen und Herren! Jede Verfassungswirklichkeit hängt letzten Endes von dem Wahlrecht ab, das in einem bestimmten Raume gilt. Ich glaube, daß man sich auch in diesem Hause mit dieser Frage des Wahlrechts wird beschäftigen müssen, und sei es nur, um sich darüber schlüssig zu werden, ob Bestimmungen über die Modalitäten eines Wahlgesetzes in dieses Grundgesetz aufgenommen werden sollen oder nicht. Notabene: bis heute scheint mir noch keine Klarheit darüber zu bestehen, wer das Wahlgesetz zur Wahl der ersten parlamentarischen Vertretung des deutschen Volkes erlassen soll, ob es von den Militärbefehlshabern erlassen werden soll oder von den Ministerpräsidenten. Bisher scheint mir nur das eine festzustehen, daß es nicht der Parlamentarische Rat erlassen soll.

Die Frage ist nun, ob nicht durch uns allgemeine Bestimmungen für ein solches Wahlgesetz in das Grundgesetz aufgenommen werden sollten. Ich für meinen Teil würde darin einen Nachteil sehen. Man soll Wahlgesetze nicht allzu sehr unter Verfassungsschutz stellen.

Man sollte Wahlgesetze beweglich lassen, damit sich bestimmte Erfahrungen auswirken können und damit sich auch ein Stilwandel im politischen Leben konkret auswirken kann.

Aber ich glaube, daß etwas anderes in den Kreis unserer Erwägungen mit einbezogen werden sollte, nämlich das Phänomen der politischen Partei. Ich habe es immer seltsam gefunden, daß auch die modernsten Verfassungen bis auf wenige unter ihnen von der Existenz der politischen Parteien keine Notiz nehmen. Freilich ist es sicher: die politischen Parteien sind keine Staatsorgane; sie sind aber entscheidende Faktoren unseres staatlichen Lebens, und je nachdem, ob sie so oder anders organisiert sind, haben unsere Staatsorgane diesen oder einen anderen politischen Wert. Nun scheint es mir richtig zu sein, daß man sehr bald ein Parteiengesetz erläßt, und mir scheint weiter richtig zu sein, daß man in dieses Grundgesetz Mindestbestimmungen für ein solches Parteiengesetz aufnimmt, Bestimmungen, die für die politischen Parteien einen gewissen demokratischen Mindeststandard vorsehen. Ich denke dabei nicht an Lizenzzwang. Ich halte es für eine schlechte Sache, politische Parteien unter Lizenzzwang zu stellen.

Aber ich denke, man könnte vielleicht vorsehen, daß die politischen Parteien über die Mittel, die ihnen zufließen, periodisch Rechnung legen müssen oder daß sie ihre Kandidaten in Urwahlen aufstellen müssen oder daß sie einmal im Jahr in Mitgliederversammlungen über ihr Tun Rechnung legen müssen, und Ähnliches. Ich könnte mir vorstellen, daß sich auf diese Weise bei uns einiges zum Nutzen einer echten Demokratie ändern könnte! Vielleicht könnte man sogar daran denken, ob nicht in diesem Grundgesetz eine Bestimmung vorgesehen werden soll, die, wie ich glaube, voreilig in die Länderverfassungen aufgenommene Bestimmungen über das jeweilige Wahlsystem gegenstandslos macht. Aber das ist nur ein Gedanke, den ich zur Erwägung geben möchte.

Meine Damen und Herren! Zur Demokratie gehört weiter die Anerkennung des Satzes, daß Recht vor Macht geht, und ich glaube und möchte behaupten, daß ein Staat sich heute nur dann als volldemokratisch bezeichnen kann, wenn er diesem Prinzip im Verhältnis zu den anderen Staaten Ausdruck gibt. Ich brauche hier nicht an die großartigen Gedanken Immanuel Kants zu erinnern, dort in seiner Schrift «Vom Ewigen Frieden", wo er sagt, daß der Staat selber den Menschen nur dann ins Recht einzubetten vermöge, wenn er selber im Verhältnis zu den anderen Staaten in das Recht eingebettet sei. Ich glaube darum, daß das Grundgesetz eine Bestimmung enthalten sollte, die besagt, daß die allgemeinen **Regeln** des **Völkerrechtes** unmittelbar geltendes Recht in diesem Lande sind, daß also das Völkerrecht von uns nicht ausschließlich als eine Rechtsordnung, die sich an die Staaten wendet, betrachtet wird, sondern auch als eine Rechtsordnung, die unmittelbar für das Individuum Rechte und Pflichten begründet.

Weiter sollte man eine Bestimmung vorsehen, die es erlaubt, im Wege der Gesetzgebung Hoheitsbefugnisse auf internationale Organisationen zu übertragen. Ich glaube, daß dieses Grundgesetz durch eine solche Bestimmung lebendig zum Ausdruck bringen würde, daß das deutsche Volk zum mindesten entschlossen ist, aus der nationalstaatlichen Phase seiner Geschichte in die übernationalstaatliche Phase einzutreten.

Wenn wir eine solche Bestimmung nicht aufnehmen, dann wird in jedem einzelnen Falle ein verfassungänderndes Gesetz erforderlich sein, und was das bedeutet, brauche ich hier wohl nicht zu sagen. Wir sollten uns statt dessen selber die Tore in eine neugegliederte überstaatliche politische Welt weit öffnen.

Wir wollen uns doch nichts vormachen: in dieser Zeit gibt es kein Problem mehr, das ausschließlich mit nationalen Mitteln gelöst werden könnte.

So wie die Ursache aller unserer Nöte eine übernationale Grundlage hat, so können wir auch die Mittel, dieser Nöte Herr zu werden, nur auf übernationaler Grundlage finden. Freilich sollen die Internationalisierungen, die geschehen, echte Internationalisierungen werden und nicht einseitige Hypotheken zu Lasten des deutschen Volkes.

Und dann stellt sich ein weiteres Problem, das Problem der Sicherheit dieses Gebietes. Wir werden keine Wehrmacht mehr haben. Ich für meinen Teil begrüße es, daß das Zeitalter der nationalen Wehrmachten zu Ende zu gehen scheint und daß die Wehrhoheit mehr und mehr auf übernationale Instanzen überzugehen scheint. Das setzt aber voraus, daß sich die Staaten in einem System kollektiver Sicherheit zusammenschießen. wo die Sicherheit nicht mehr ausschließlich durch das nationale militärische und industrielle Machtpotential garantiert wird. Ich glaube darum, daß das Grundgesetz eine Bestimmung enthalten sollte, die es möglich macht, auf einfache Weise einem solchen System kollektiver Sicherheit auf der Grundlage der Gegenseitigkeit beizutreten.

Manche meinen, es genüge, daß sich ein Staat durch seine Verfassung neutralisiert. Dieser Wunsch ist verständlich. Jeder blickt gern nach der Schweiz hinüber. Aber so einfach geht es nicht. Es gibt keine Institution «Neutralisierung", die man einseitig schaffen könnte, es gibt nur Gebiete, die durch internationale Verträge neutralisiert sind. Und wenn ich eine Reihe von Nachbarstaaten sich verpflichten lasse, die Neutralität dieses Gebietes zu garantieren, dann muß ich ihnen auch das Recht geben, sich um die Politik dieses Gebietes zu kümmern; denn wenn hier falsche Politik gemacht wird, engagiert das ja ihre Verpflichtungen.

Man kann niemandem zumuten, Verpflichtungen zu übernehmen, ohne korrespondierende Rechte zu übertragen.
Aus diesem Grunde sollte man nicht so leichtfertig nach Neutralisierung rufen!

Ich glaube, daß das Grundgesetz weiter eine Bestimmung enthalten sollte, die jeden unter Strafe stellt, der das friedliche Zusammenleben der Völker stört und Handlungen in der Absicht vornimmt, die Führung eines Krieges vorzubereiten. Ich denke dabei nicht nur an die Fabrikation und den Handel mit Waffen, sondern

auch an den Turnverein, in dem Wehrsport getrieben wird. Wohin diese Dinge uns geführt haben, wissen wir jetzt, und wir bezahlen heute die Rechnung für einen Unfug, den wir einmal leichtfertig duldeten.

*Ich glaube, daß das Grundgesetz weiter eine Bestimmung enthalten sollte, daß wir die **Abtretung deutschen Gebietes** ohne die Zustimmung der auf diesem Gebiet wohnenden Bevölkerung nicht anerkennen.*

Vielleicht können wir gezwungen werden, zu erleiden und zu ertragen, was uns bisher hier angetan worden ist. Aber man wird uns niemals zwingen können, es als Recht anzuerkennen!

Weder im Westen noch im Osten! Das gehört zur Ehre eines Volkes und damit auch zur Demokratie. Eine Tyrannis kann es sich leisten, Menschen preiszugeben, eine Demokratie aber nicht!

Wir lesen gegenwärtig wieder in den Zeitungen viel von Gebietsforderungen, die man auch im Westen an uns stellt. Wir müssen anerkennen, daß es überall an den Grenzen Probleme gibt, die gelöst werden müssen. Wir glauben aber nicht, daß man heute in der Mitte des 20. Jahrhunderts solche Probleme unbedingt mit Methoden lösen muß, die 1814 vielleicht modern gewesen sind.

Diese Probleme können nur auf internationaler Grundlage richtig gelöst werden. Man kann sich von Staat zu Staat über die Lösung der Schwierigkeiten einigen, die da und dort durch den Lauf der Grenzen begründet sein mögen, und braucht da nicht gleich Gebietsforderungen zu erheben. Wenn man entschlossen ist, sich in seinem eigenen Lande nationalistischen Regungen entgegenzustellen. dann ist man auch verpflichtet, ein nationalistisches Verhalten auch dann Nationalismus zu heißen, wenn es anderswo geschieht.

Wir müssen dieses Grundgesetz so gestalten, daß ein Gebilde föderalistischen Typs entsteht. Man hat uns das offensichtlich im Rahmen der «Sicherheitspolitik» auferlegt. Während überall sonst in der Welt Föderalismus Vereinigung von Getrenntem bedeutet, will man ihn bei uns offenbar einführen, um schon Geeintes wieder zu dissoziieren! Ich glaube, es lohnt sich, darüber einige Worte zu verlieren. Glaubt man denn wirklich im Ernst, daß die Sicherheit unserer Nachbarn durch verfassungstechnische Kunststücke garantiert werden kann?

Ich glaube nicht, daß die Föderalisierung Deutschlands als solche eine Sicherheitsgarantie für unsere Nachbarn ist. Ich glaube aber, daß

Demokratisierung Deutschlands eine Sicherheit für unsere Nachbarn abgeben könnte.

Hätten wir 1914 eine unter parlamentarischer Kontrolle stehende Regierung gehabt, dann wäre der Friede gesicherter gewesen, als er es in dem sehr föderalistisch aufgebauten Deutschland von damals gewesen ist.

Der föderalistische Bundesrat hat den Krieg nicht verhindert, ein mächtiges Zentralparlament aber hätte ihn wahrscheinlich verhindert.

Was zur Frage des Föderalismus zu sagen ist, darüber nur einige Worte. Was heißt denn «föderalistische Ordnung?» Ich glaube, daß sich darauf so viele Antworten geben lassen wie auf die Frage: Was heißt Demokratie? Es gibt eine Reihe von historischen Verfassungsmodellen, die man übereingekommen ist, föderalistisch zu nennen. Sie differieren außerordentlich untereinander. Ich glaube aber doch, daß einige Charakteristika festzustellen sind, die realisiert sein müssen, wenn einer Verfassung das Prädikat «föderalistisch» gegeben werden soll.

Das erste scheint mir zu sein, daß das Staatsgebiet in einer Reihe differenzierter Gebietskörperschaften eigener Ordnung gegliedert sein muß: zweitens, daß eine Bundesgewalt bestehen muß, die innerhalb ihrer Zuständigkeit der Gewalt der Glieder vorgeht; drittens, daß auf bestimmten Sachgebieten eine eigenständige ausschließliche oder konkurrierende Zuständigkeit der Glieder bestehen muß; viertens, daß die Glieder an den Organen zu beteiligen sind, die den gesetzgeberischen Willen des Bundes bilden; und schließlich fünftens, daß ein qualifizierter Schutz gegen Änderungen der föderalistischen Struktur der Verfassung vorhanden ist.

Es ist für uns kein Zweifel. daß die deutschen Länder die Grundlage des Gebietes sein müssen, das wir jetzt organisieren, und daß sie eigene Verfassungshoheit und Organisationshoheit haben müssen, eigene Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung und eine vom Bunde getrennte Finanzwirtschaft - alles dies im Rahmen der Bestimmungen des Grundgesetzes. Weiter ist es für uns kein Zweifel, daß eine Bundesgewalt geschaffen werden muß, die nicht die Summe der Ländergewalten ist, sondern eine eigenständige Gewalt, die im Rahmen des Grundgesetzes den Vorrang vor den Ländergewalten haben muß. Bundesrecht soll Landesrecht brechen. Schwieriger wird es sein, das Verhältnis zu bestimmen, in dem auf beiden Stufen die ausführenden Gewalten zueinander stehen sollen.

Ich will hier aber nichts vorwegnehmen, was morgen aus berufenerem Munde dazu ausgeführt werden soll.

Lassen Sie mich hier nur noch einiges Grundsätzliche andeuten. Es wird nötig sein, daß wir die Gesetzgebungskompetenz nach Sachgebieten abgrenzen. Die Frage ist, wie wir dabei verfahren sollen. Ich würde es bedauern, wenn man dabei auf Grund irgendwelcher formalistischer Standpunkte - auf Grund eines formalistischen Föderalismus oder eines formalistischen Unitarismus - verfahren würde. Wir sollten überhaupt bei diesen Dingen nicht deduktiv, sondern induktiv verfahren, d. h. nach dem Prinzip der sachlichen Zweckmäßigkeit. Ich glaube, daß es dafür zwei Grundsätze gibt, über die wir uns sollten einigen können. Der erste ist: Die Lebensinteressen des Ganzen dürfen nicht durch partikulare Egoismen gefährdet werden. Der zweite Satz lautet: Was das Land ohne Schädigung des Ganzen tun kann, das soll es auch allein tun; denn es hat den Vorteil der Sachnähe. Aufbau von unten, aber Planung von oben! Nur wenn dieser zweite Satz auch mit ausgesprochen wird, ist der erste richtig.

Zu der Frage, wie die Länder an der Bildung des Bundes zu beteiligen sind, wird wohl morgen referiert werden, wenn über den Aufbau der Organe gesprochen werden wird. Ich will hier nur noch über einen Sonderfall sprechen: die Frage der territorialen Gliederung des Bundesgebietes. Soll die Gliederung des Bundesgebietes unverrückbar so bleiben. wie sie heute ist? Soll das geschichtlich Gewordene als letztes Kriterium gelten, oder sollen rationelle Gesichtspunkte bei der Entscheidung dieser Frage walten? Ich bin der Meinung - und mit mir meine Freunde -, daß ein gesunder Föderalismus nur möglich ist, wenn gegeneinander vernünftig ausgewogene Länder vorhanden sind und nicht pure Zufallsgebilde, die großenteils nicht älter sind als drei Jahre und ihre Entstehung dem Zufall der Demarkationslinie zwischen zwei Infanteriedivisionen verdanken.

Jetzt sollen die Herren Ministerpräsidenten diese Problem regeln.
Sie wollen, bevor unsere Arbeiten abgeschlossen sind, die Neugliederung Deutschlands im Wege einer Änderung der Ländergrenzen vorgenommen haben. Werden sie Erfolg haben oder nicht? Wir können es nur ahnen, aber nicht wissen. Nehmen wir an, es würde ihnen nicht gelingen, sollen wir uns dann endgültig mit dem Zustand begnügen, mit dem die Ministerpräsidenten nicht fertig werden konnten?

Wir werden uns schlüssig werden müssen: Soll das Grundgesetz die Möglichkeit vorsehen, eine Neugliederung des Bundesgebietes vom Bunde her zu schaffen?

Soll diese Neugliederung durch die Länder selbst vorgenommen werden, etwa im Wege gegenseitiger Verträge und Vereinbarungen? Bei den bisher mit diesem System gemachten Erfahrungen werden, glaube ich, alle am bisherigen Zustand Interessierten ihren Schlaf weiter in Ruhe genießen können. Soll, wenn die Neugliederung durch Bundesgesetz vorgenommen werden soll, der Wille der beteiligten Bevölkerungen mit in Betracht gezogen werden? So oder anders? Alles das werden Fragen sein, um die man. sich hier wird bemühen müssen. Ich glaube jedenfalls nicht, daß wir um diese Fragen herumkommen werden. Aber eines möchte ich sagen: Sollte es je einmal gelingen, die Gliederung Deutschlands nach vernünftigen Gesichtspunkten durchzuführen, dann sollte man es bei dem geschaffenen Zustand sein Bewenden haben lassen. Dann sollte man ruhig konservativ verfahren.

Meine Damen und Herren! Damit bin ich am Ende meiner Ausführungen angelangt. Sie sind Ihnen vielleicht gelegentlich ein wenig theoretisch vorgekommen. Aber glauben Sie mir, es ist mir nicht um Spekulationen gegangen! Ich habe versucht, eine klare Definition der Wirklichkeit zu geben und sonst nichts. Denn nur auf einer klar definierten Wirklichkeit kann man eine Politik aufbauen, die ihren Namen verdient. Mit Illusionen und mit Fiktionen kann man sich etwas vormachen, eine Zeitlang vielleicht auch anderen. Man kann sich ihrer vielleicht eine Zeitlang sogar als Instrumente einer Politik bedienen, aber man kann Fiktionen nicht zu Fundamenten einer Politik machen, nicht einmal zu Ansatzpunkten für den Hebel einzelner politischer Aktionen. Mein Anliegen ist gewesen, klare Einsicht zu vermitteln und dabei nüchtern zu verfahren. Klare Einsicht, und Nüchternheit und leidenschaftliche Liebe zum deutschen Volke und brennende Sorge um den Frieden Europas werden die Sozialdemokratische Partei bei ihrer Arbeit im Parlamentarischen Rate leiten. Einsicht und Nüchternheit gebieten, die Begrenzungen zu erkennen, denen unsere Möglichkeiten unterworfen sind. Je mehr wir bei voller Ausschöpfung dieser Möglichkeit dieser Realität Rechnung tragen, desto wirksamer wird das Instrument sein, das wir zu schmieden haben. Wofür schmieden wir dieses Instrument? Schmieden wir es, um Deutschland zu spalten? Wir schmieden es, weil wir es brauchen, um die erste Etappe auf dem Wege zur staatlichen Einigung aller Deutschen zurückzulegen! Noch liegen die weiteren Etappen außerhalb unseres Vermögens. Möchten die Besatzungsmächte sich der Verantwortung bewußt sein, die sie übernommen haben, als sie sich zu Herren unseres Schicksals aufwarfen. Diese

Verantwortung schließt die Pflicht ein, um des Friedens Europas willen Deutschland endlich den Frieden zurückzugeben und damit dem deutschen Volk die Möglichkeit, von seinem unvernichtbaren Recht auf eigene Gestaltung der Formen und Inhalte seiner politischen Existenz Gebrauch zu machen. Ein geeintes demokratisches Deutschland, das seinen Sitz im Rate der Völker hat, wird ein besserer Garant des Friedens und der Wohlfahrt Europas sein als ein Deutschland, das man angeschmiedet hält wie einen bissigen Kettenhund !

(Beifall.)